

del PIL, con andamento costante per il biennio successivo) è stato quantificato in 2.200 mld annui.

E', inoltre, previsto che la riduzione del rapporto tra l'ammontare del debito ed il PIL dovrà essere ottenuta attraverso la progressiva riduzione del disavanzo annuo nonché con l'utilizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione delle partecipazioni mobiliari.

Le norme di cui trattasi prevedono, altresì, varie misure correttive per ottenere la riduzione del disavanzo (efficienza e produttività della gestione amministrativa, contenimento della spesa corrente, potenziamento dell'attività di accertamento dei tributi, incremento dei proventi dei servizi a domanda individuale, dismissione di immobili).

Ai fini dell'applicazione delle norme del patto di stabilità interno, che presentano complessi problemi interpretativi, sono state emanate apposite direttive e circolari del Ministro del tesoro, di intesa con il Ministro dell'interno⁶.

Con tali direttive è stato, innanzitutto, evidenziato come l'adozione del criterio di riferimento al disavanzo finanziario di bilancio consente di non recare pregiudizio al sistema degli investimenti proprio degli enti locali, escludendo dalla determinazione del saldo tra le entrate e le uscite finali di parte corrente, al netto degli interessi, la contabilizzazione delle spese per investimenti.

Una diversa interpretazione avrebbe, fra l'altro, dato luogo a restrizioni dei finanziamenti per un settore, che rappresenta una parte cospicua delle risorse destinate a sostenere l'occupazione ed a finanziare il sistema di infrastrutture necessario per le comunità locali.

Nelle direttive si fa, poi, riferimento a vari problemi, inerenti alla determinazione delle poste contabili relative ai saldi ed al procedimento necessario per l'esatta quantificazione delle quote di disavanzo soggette a riduzione per ciascun ente.

E' da segnalare, in particolare, l'esclusione dal calcolo per la determinazione dei saldi delle entrate relative ai trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato, poiché gli stessi sono considerati come poste contabili del bilancio consolidato quali spese a carico dello Stato, compensandosi con le corrispondenti voci di entrata dei bilanci degli enti locali. Di particolare rilievo è il problema dell'obbligo di riduzione del rapporto tra ammontare del debito e PIL, inteso come effetto secondario, derivante dall'impegno primario di riduzione del disavanzo. Non sussisterebbe, pertanto, un obbligo diretto ed autonomo per gli enti locali alla riduzione dell'ammontare del debito, ma tale effetto sarebbe una conseguenza delle misure previste dalle disposizioni di legge al riguardo (progressiva riduzione del disavanzo ed utilizzazione dei proventi delle dismissioni delle partecipazioni mobiliari).

In altri termini, le misure di contenimento del disavanzo costituirebbero lo strumento principale per pervenire al conseguimento dell'obiettivo di contribuire al risanamento della finanza pubblica, secondo gli obblighi assunti in sede comunitaria, mentre la riduzione del debito, se realizzata (in quanto non necessariamente presente nel bilancio di tutti i singoli enti), conseguirebbe alle misure previste come obiettivo primario (fra cui quella di riduzione del disavanzo).

Si potrebbe tutt'al più ritenere che sembra emergere dalle norme considerate un obbligo di programmare ed applicare l'importo della riduzione del disavanzo (o il miglioramento dell'avanzo) ai fini della riduzione del debito. Gli effetti sostanziali, peraltro, anche seguendo tale interpretazione, non porterebbero ad apprezzabili e diversi risultati per quanto concerne gli obiettivi del risanamento, in quanto la quantificazione del risultato positivo raggiunto è un parametro oggettivo da valutare indipendentemente dalla applicazione del medesimo, anche ai fini del conseguimento degli obiettivi complessivi di risanamento della finanza pubblica.

⁶ V. circolare del Ministro del tesoro n. 11 del 12.3.1999 e circolare del Ministro del tesoro n. 12 in pari data; Direttiva in data 18.2.1999 del Ministro del tesoro e del Ministro dell'interno.

Non si può, comunque, trascurare che uno dei fini perseguiti dalle norme in esame oltre quello del risanamento, è costituito pur sempre dalla riduzione dell'ammontare del debito degli enti locali, anche come effetto del minor disavanzo (o del maggior avanzo) di bilancio⁷.

Necessario appare, altresì, il richiamo, nelle cennate direttive, al recupero per il sistema dei principi di gestione del bilancio degli enti locali della utilizzazione del bilancio di cassa, attese le implicazioni delle modalità di calcolo dei saldi per il risanamento e della valutazione secondo parametri riferiti ai pagamenti ed alle riscossioni totali, anche in coerenza con i criteri di determinazione del fabbisogno finanziario per il bilancio consolidato dello Stato.

Non è, peraltro, da trascurare che, nell'attuale assetto contabile del sistema di bilancio, gli enti locali debbono perseguire il miglioramento dei risultati finali attraverso l'impostazione programmatica del bilancio di competenza, necessaria per definire un quadro di riferimento degli impegni assunti in corrispondenza con le risorse di cui l'ente può disporre, anche in attuazione di interventi pluriennali di ampia portata, da imputarsi ai singoli centri di responsabilità. Occorre, conclusivamente, osservare che, al fine di svolgere una efficace azione di riduzione del disavanzo, la cui realizzazione è perseguibile con i mezzi indicati dalle norme in esame (v. art. 28, c.2 lettere a/c della legge n. 448 del 1998), si palesa necessaria una conduzione della gestione economico-finanziaria da parte degli enti locali, che si richiami ai principi della efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, codificati nelle norme che regolano i principi della gestione.

In tal senso si rivela particolarmente necessario il costante impegno per il controllo di gestione sull'attività amministrativa degli enti, che deve garantire, attraverso un esame approfondito della gestione dei vari centri di servizio, la verifica del raggiungimento dei risultati programmati, nonché il rispetto di corretti criteri di gestione con riferimento ai mezzi ed ai metodi applicati a tale scopo.

Al riguardo, si segnala che una recente indagine condotta dalla Sezione enti locali della Corte dei conti per le province ed un campione di 1.328 comuni (superiori a 8.000 abitanti) ha evidenziato che il 65% degli enti, che hanno fornito i chiarimenti richiesti, non ha ancora istituito il servizio di controllo interno e/o il nucleo di valutazione dei risultati (al 31 maggio 1999); i dati registrano una situazione di stasi, confermando quelli relativi all'esercizio precedente.

4. Il sistema dei trasferimenti.

4.1 Principi generali.

Il criterio di determinazione dei trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali, che viene annualmente definito con la manovra prevista dalla legge finanziaria e dal provvedimento collegato, si attua attraverso i fondi stanziati a tal fine nel bilancio del Ministero dell'interno.

Anche per l'esercizio 1998 è stato applicato, nella determinazione dell'entità e delle modalità di attribuzione delle risorse, il sistema sostanzialmente previsto dal d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, in attesa dell'operatività delle nuove norme per il riordino dei trasferimenti erariali, attuato con il d. lgs. 30 giugno 1997, n. 244 coordinato con le misure previste dall'entrata in vigore della riforma dei tributi degli enti locali.

La corresponsione dei trasferimenti ha avuto luogo, quindi, attraverso fondi pertinenti alle spese correnti (fondo ordinario, perequativo e consolidato) e fondi relativi agli investimenti

⁷ Notevole rilevanza assume il problema della determinazione dei parametri di spesa e del disavanzo a consuntivo, attraverso il monitoraggio dei dati previsto dall'art. 28, comma 5, della legge n. 448 del 1998; al riguardo disposizioni dettagliate sono previste dalle citate circolari del Ministro del tesoro n. 11 e 12 del 12.3.1999.

(fondo nazionale ordinario e fondo nazionale speciale per gli investimenti), la cui consistenza e variazione viene in seguito illustrata⁵.

Si deve, peraltro, considerare che le attuali riforme, ispirate al principio del federalismo fiscale e al decentramento delle funzioni, hanno modificato anche il programmato sistema di riordino dei trasferimenti, insieme con quello relativo ai tributi locali, accentuando l'autonomia finanziaria degli enti locali e riducendo l'ammontare complessivo dei fondi erogati a carico del bilancio dello Stato (v. la parte della relazione relativa al decentramento e al federalismo fiscale).

4.2 I trasferimenti a carico del Ministero dell'interno.

La proroga dell'entrata in vigore del sistema di riequilibrio dei trasferimenti, prevista dal d. lgs. 30 giugno 1997, n. 1997, n. 244, ora fissata al 1/1/2000 con l'art. 31, comma 40, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, ha avuto come conseguenza la conferma per il 1998 del sistema di erogazione dei fondi posti a carico del bilancio del Ministero dell'interno, considerati ai fini della manovra di finanza pubblica che interessa gli enti locali, secondo le disposizioni applicate per l'esercizio 1997, con il previsto limite di contenimento dell'incremento nella misura del tasso di inflazione programmato.

Merita, peraltro, di essere segnalata la questione riguardante l'assegnazione del contributo straordinario di 195 mld, già concesso per l'anno 1995 a compensazione delle riduzioni dei contributi in misura superiore al 3% della spesa corrente, e confermato per gli anni successivi sulla base della interpretazione delle disposizioni del d.l. 20 settembre 1996 n. 492, i cui effetti sono stati fatti salvi dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Con parere n. 421 del 15/9/1998 il Consiglio di Stato ha, peraltro, ritenuto che detto contributo doveva essere erogato solo per l'anno 1995. Onde superare le inevitabili, conseguenti difficoltà finanziarie per gli enti locali interessati, con l'art. 31, comma 16, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è stata confermata l'attribuzione del beneficio di cui trattasi anche per gli anni successivi al 1995 (dal 1996 al 1998).

La questione si proporrà anche per l'esercizio successivo, in conseguenza della destinazione del contributo a comuni e province di regioni particolarmente interessate al dissesto finanziario (Campania e Calabria).

Si segnala, inoltre, che, ai sensi dell'art. 49 della legge n. 449 del 1997 il fondo nazionale ordinario per gli investimenti è stato assegnato per l'80% ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed alle comunità montane (96,688 mld); i proventi della Casa di gioco di Campione d'Italia sono stati parzialmente destinati al fondo speciale per gli investimenti (v. art. 49, comma 14 della legge n. 449 del 1997).

4.3 Analisi dei singoli fondi.

Dalle tabelle allegate (fonte: Ministero dell'interno-Direzione Centrale per la finanza locale) si rileva l'andamento delle assegnazioni sui fondi in esame per esercizio (1996/1998), ammontare degli stanziamenti di competenza e di cassa, pagamenti e residui. Come viene illustrato più compiutamente in altra parte della presente relazione il sistema di erogazione dei contributi a favore degli enti locali è condizionato dall'applicazione delle norme sulla Tesoreria unica, ed in particolare dei limiti sulle giacenze di tesoreria, che comportano una regolazione del flusso di erogazioni in rapporto all'effettiva utilizzazione dei fondi a disposizione da parte degli enti locali.

⁵ Per gli esercizi 1999 e 2000 l'incremento delle risorse dei fondi di cui trattasi deve essere contenuto nei limiti del tasso di inflazione programmato (v. art. 49, c.6, della legge 27 dicembre 1987, n. 449); ma su tali criteri si sovrappone ora il sistema introdotto dalla legge n. 133 del 1999 ("collegato finanziario").

L'esame comparativo dei dati dei singoli fondi dà luogo ad alcune necessarie considerazioni.

Il fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali registra nel 1998 una lieve flessione rispetto all'esercizio precedente per gli stanziamenti in conto competenza (si passa da 17.468 mld a 17.159 mld; cap. 1601 del bilancio Ministero interno). Un cospicuo incremento registrano, invece, gli stanziamenti di cassa (pari nel 1998 a 18.390 mld: +101%), come conseguenza dell'accumulo di residui dell'anno precedente.

I residui passivi, a loro volta, registrano un incremento del già cospicuo importo dell'esercizio precedente (ammontano nel 1998 a 15.240 mld: +0,2% rispetto all'esercizio precedente).

Si osserva, peraltro, che il sistema di anticipazioni e rimborsi che riguardano le Tesorerie, non consente, secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'interno, di determinare tutti i fondi rimborsati alle sezioni di tesoreria, poiché sconta ritardi nell'erogazione delle singole rate.

I dati dei residui, pertanto, non possono per il momento essere considerati definitivi.

E' da considerare, peraltro, che già dall'importo dei residui al 31/12/1997 (pari a 14.902 mld) si rileva come il fenomeno dei residui passivi assume aspetti rilevanti.

Anche per il Fondo consolidato per la finanza locale (cap. 1603 - bilancio Ministero interno) l'ammontare dei residui appare cospicuo ed in lieve incremento (per il 1998 l'importo è pari a 3.553 mld su uno stanziamento in conto competenza di 4.101 mld); si osserva anche per tale fondo il consueto incremento degli stanziamenti di cassa (+91% rispetto all'esercizio precedente).

Il Fondo per lo sviluppo degli investimenti di comuni e province (cap. 7232 - bilancio Ministero interno) registra, invece, una flessione nell'importo dei residui (-14%); anche in tal caso si osserva, peraltro, l'incremento degli stanziamenti di cassa (pari nel 1998 a 8.761 mld: +38%).

Si precisa che per tale fondo le differenze tra le somme impegnate e gli stanziamenti di competenza sono portate in economia, come conseguenza della particolare assegnazione dei nuovi mutui attribuiti su un plafond residuale delle somme già assegnate dal 1988 al 1992 e non utilizzate in tale periodo.

Il fenomeno è comunque indicativo di una carenza di progettazione tempestiva per l'utilizzazione delle somme disponibili.

Il fondo nazionale ordinario per gli investimenti (cap. 7236 - bilancio Ministero interno) registra nel 1998 stanziamenti di competenza per 120,8 mld (-29% rispetto all'esercizio precedente) e di cassa per 120,9 mld; in apprezzabile riduzione è la consistenza dei residui, che passano da 166 a 110 mld.

L'analisi complessiva dei fondi di parte corrente registra nel 1998 stanziamenti in conto competenza per 23.479 mld, con un lieve incremento (+0,4%) rispetto all'esercizio precedente, mentre gli stanziamenti di cassa registrano nel 1998 un importo di 25.373 mld (+114% rispetto all'esercizio precedente), confermando l'andamento dei singoli fondi; i residui, che passano da 19.863 mld nel 1997 a 20.708 mld nell'esercizio successivo, evidenziano la tendenza ad una persistenza di fondi in giacenza.

Per quanto riguarda i trasferimenti in conto capitale si registra negli stanziamenti di competenza una flessione del 7,6%, mentre i residui complessivi registrano un decremento del 15%, passando da 6.937 nel 1997 a 5.900 mld nell'anno successivo.

4.4 Difficoltà di determinazione dei trasferimenti.

Si è già accennato alle difficoltà interpretative insorte nell'applicazione del contributo di 105 mld, previsto dall'art. 3, 3° comma, del d.l. n. 41 del 1995; difficoltà che sono state definitivamente superate con la conferma normativa dell'assegnazione del contributo anche per gli anni successivi al 1995.

Ulteriori, rilevanti problemi si sono posti in relazione alle procedure di mobilità del personale assegnato agli enti locali, proveniente dall'amministrazione dello stato ovvero da altri enti locali, soprattutto per questi ultimi soprattutto come conseguenza della dichiarazione dello Stato di dissesto finanziario.

Tali procedure comportano in molti casi la necessità di reiterate revisioni dei contributi assegnati, anche in relazione all'accoglimento di ricorsi proposti dal personale interessato.

Il Ministero dell'Interno ha segnalato la elaborazione al riguardo di una apposita proposta di legge, che dovrebbe ovviare ai cennati inconvenienti con l'assegnazione definitiva, ad una certa data, dei contributi spettanti.

4.5 Trasferimenti totali.

Si riportano i dati dei trasferimenti complessivi, posti a carico del bilancio dello Stato, a favore degli enti locali per competenza e per cassa (fonte: R.G.S. e CED Corte dei conti; v. tabelle allegate).

L'analisi dei dati evidenzia previsioni definitive di competenza per l'anno 1998 (Titolo I e Titolo II) per un importo di 34.610,5 mld (+4,7% rispetto all'esercizio precedente, che registrava un importo di 33.035,4 mld); le autorizzazioni di cassa, a loro volta, hanno registrato un importo globale (Titolo I e Titolo II) per l'esercizio 1998 di 40.561,2 mld (+81% rispetto all'esercizio 1997, in cui l'importo corrispondente era di 22.400 mld).

I residui di competenza hanno registrato nel 1998 un importo complessivo di 28.346 mld (-0,3% rispetto al 1997 e +42,1% rispetto al 1996).

L'analisi dei dati evidenzia che mentre per gli stanziamenti di competenza non si verificano variazioni eccessive, l'andamento dei pagamenti di competenza, delle autorizzazioni di cassa e dei residui (per questi ultimi solo nel raffronto 1996/1998) registrano differenze notevoli, negative per i pagamenti (soprattutto nel rapporto tra gli esercizi 1996/1997 e 1996/1998) e di incremento per le autorizzazioni di cassa; per i residui per il biennio 1997/98 si ritorna a valori costanti. Tale fenomeno è correlato alle restrizioni posti ai trasferimenti con i limiti ai prelievi dalle contabilità di tesoreria, problema sul quale ci si sofferma nel paragrafo dedicato alla Tesoreria unica.

L'ammontare dei residui passivi, in particolare, merita attenta considerazione, perchè costituisce un potenziale fattore di squilibrio nei conti pubblici, in relazione con le particolari esigenze di spesa degli enti locali e con il problema di concessione di deroghe ai vincoli di tesoreria (anche su tale aspetto si riferisce nella parte che tratta della tesoreria unica).

Per ciò che riguarda la distinzione, nell'ambito dei trasferimenti complessivi, tra parte corrente e parte in conto capitale i dati evidenziano un particolare incremento dei pagamenti di competenza dei trasferimenti in conto capitale nel biennio 1997/1998 (+160%), cui si ricollegano anche incrementi nelle autorizzazioni di cassa (in lieve diminuzione i residui); per quanto riguarda i trasferimenti correnti si segnalano variazioni accentuate nel biennio 1997/98 per le autorizzazioni di cassa (+110%) e più contenute per i residui di competenza (+2,3%).

5. Enti in stato di dissesto e strutturalmente deficitari.

5.1 Le nuove procedure.

Si è già illustrata, nella relazione sulla finanza locale per l'esercizio 1997, l'introduzione di nuove norme per la disciplina delle condizioni e procedure per la dichiarazione di dissesto degli enti locali, previste dal d. lgs. 15 settembre 1997, n. 342, che hanno semplificato ed integrato la precedente disciplina.

Con il d. lgs. 23 ottobre 1998, n. 410 sono state dettate nuove disposizioni correttive ed integrative della normativa sul dissesto, che si riassumono qui brevemente.⁹

L'art. 5 del citato d. lgs. n. 410 del 1998, in relazione all'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti della deliberazione che dichiara il dissesto, già previsto dall'art. 79 del d. lgs. n. 77 del 1995, come modificato dal d. lgs. n. 342 del 1997, chiarisce che tale obbligo non può avere effetto retroattivo e, pertanto, riguarda solo dichiarazioni di dissesto intervenute dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 342 del 1997 (25 ottobre 1997), anche perchè la relazione sulle cause di dissesto, che deve essere resa dagli attuali organi di revisione, fa riferimento a situazioni di gestione controllate dai precedenti organi di revisione. L'art. 6 del d. lgs. n. 410 del 1998 modifica le disposizioni dell'art. 87 del d. lgs. n. 77 del 1995 in materia di fissazione del termine per la presentazione da parte dei presunti creditori delle richieste di ammissione alla massa passiva dell'ente dissestato, introducendo un termine perentorio di sessanta giorni, prorogabile di ulteriori trenta giorni; si persegue, con tale disposizione, lo scopo di rendere certa e definita la situazione del passivo, che l'organo straordinario di liquidazione deve finanziare, escludendo l'ammissione di domande tardive. A carico degli organi straordinari di liquidazione, che non abbiano osservato il termine per la redazione del piano di rilevazione della massa passiva, l'art. 6 del citato d. lgs. n. 410 del 1998 prevede un procedimento di accertamento di eventuali responsabilità per tali inadempienze da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, con la sanzione della eventuale sostituzione dell'organo di liquidazione.

Con l'art. 7 del ripetuto d. lgs. n. 410 del 1998 si prevede, poi, la possibilità di riutilizzo da parte degli enti dissestati delle eventuali economie derivanti dalle procedure di assegnazione dei mutui, in seguito alle quali vengano a determinarsi disponibilità di somme non interamente utilizzate.

L'art. 9 del d. lgs. n. 410 del 1998 introduce ulteriori modifiche alla procedura semplificata di liquidazione dei crediti, innanzitutto estendendo la possibilità di transazioni al 60% del debito complessivo (con interessi e rivalutazione) e non del solo capitale, garantendo così in misura più equa le spettanze dei creditori. La stessa disposizione accelera ulteriormente la possibilità di un pronto pagamento a favore dei creditori, che accettano la soluzione transattiva, eliminando la fase della redazione e del deposito del piano di rilevazione, con un termine di sei mesi per l'organo di liquidazione, entro il quale redigere la proposta di pagamento, con deliberazione sommaria dei debiti soggetti a transazione. Ulteriori disposizioni transitorie regolano il passaggio all'applicazione delle nuove norme per le procedure già iniziate.

5.2 Dati sull'andamento del dissesto.

Si espongono qui di seguito i dati comunicati dal Ministero dell'interno, relativi alle situazioni di dissesto e delle condizioni strutturalmente deficitarie degli enti locali, desunti dalle delibere esaminate dalla Commissione centrale per gli organici degli enti locali.

Alla data del 31 dicembre 1998 gli enti che hanno dichiarato il dissesto erano n. 421, di cui n. 124 della regione Calabria e n. 103 della regione Campania.

I procedimenti di risanamento conclusi al 31 dicembre 1998 hanno riguardato n. 368 enti.

Nell'ultimo triennio (1996/1998) hanno dichiarato il dissesto n. 11 comuni.

Difficoltà sono insorte per l'accertamento da parte dell'amministrazione del numero degli enti strutturalmente deficitari, in relazione al nuovo sistema di determinazione dei parametri considerati, che equipara i parametri relativi alla situazione del personale agli altri

⁹ Sullo schema di d. lgs. preparatorio di tale norma si sono espresse con parere del 19/10/1998, n. 29/D le Sezioni Riunite di questa Corte dei conti in sede consultiva.

criteri di accertamento. Sono state illustrate le situazioni pregresse relative agli anni 1995 e 1996, sulle quali si è già peraltro riferito con la precedente relazione sulla finanza locale.

I dati contabili relativi ai contributi a carico del bilancio del Ministero dell'interno per il personale posto in disponibilità corrisposti agli enti dissestati e agli enti ricevanti il personale in mobilità, evidenziano i seguenti importi per l'ultimo triennio:

(in miliardi)

Anni	Importi
1996	10.882
1997	6.373
1998	1.196
<i>Totale</i>	<i>18.451</i>

L'onere per l'ammortamento dei mutui per il risanamento degli enti dissestati ha registrato nell'ultimo triennio un importo di 189,133 mld, con un notevole incremento nell'ultimo esercizio (+223%).

Difficoltà sono state rilevate anche per l'accertamento degli enti strutturalmente deficitari inadempienti all'obbligo di copertura dei costi dei servizi, in relazione alla modificazione dei parametri di riferimento ed al ritardo nell'adozione delle nuove tabelle parametriche.

Ritardi si verificano nella decisione dei ricorsi dei creditori avverso i piani di estinzione delle passività, anche per la carenza di personale qualificato addetto presso il Ministero dell'Interno.

Si riferisce in questo paragrafo anche della situazione delle amministrazioni disciolte e degli amministratori rimossi nell'ultimo triennio per varie cause (inadempimento di obblighi amministrativi, compimento di atti gravi in violazione di obblighi di legge, applicazione di sanzioni relative ai fenomeni di mafia, ecc.).

Complessivamente i provvedimenti di cui trattasi hanno interessato n. 598 enti, di cui n. 245 nel 1996, n. 169 nel 1997 e n. 184 nel 1998.

6. Risultati di cassa.

Dal conto consolidato di cassa per la gestione 1996/1998 di Comuni e province (fonte: Relazione generale situazione economica del Paese - 1998) si rileva che nell'esercizio 1998 l'ammontare delle disponibilità finali ha registrato l'importo di 1.148 mld, con un notevole incremento rispetto all'esercizio precedente, che aveva evidenziato disponibilità per 426 mld.

Il risultato positivo è dovuto essenzialmente al miglioramento del saldo per le partite correnti, mentre in lieve flessione risulta il saldo del conto capitale; un notevole peggioramento si verifica, invece, nel saldo delle partite finanziarie.

(v. tabelle allegate)

L'analisi delle varie componenti di spesa evidenzia una flessione degli incassi tributari, che passano da 33.116 mld a 31.720 mld (-4,21%), dovuti alla soppressione di imposte (I.C.I.A.P. e tasse di concessione comunali), compensate, peraltro, come trasferimenti dalle regioni, cui è stato devoluto il gettito derivante dall'introduzione dell'I.R.A.P. Un incremento del 2,9% si registra per gli incassi dovuti all'I.C.I., che nel 1998 si sono attestati intorno a 16.750 mld¹⁰.

¹⁰ Secondo dati di stima provvisori di competenza, forniti dal Consorzio ANCI - CNC, il gettito dell'ICI si attesta intorno a 17.455 mld.

L'andamento dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato registra un incremento del 9,62% rispetto all'esercizio 1997 (si passa da 23.797 mld a 26.087 mld).

Per ciò che attiene ai pagamenti nell'esercizio 1998 si è registrata una flessione del 2,8% per le spese del personale, che non scontano ancora gli incrementi dovuti al nuovo contratto collettivo per il comparto delle autonomie locali; il risultato è probabilmente influenzato dalla mancanza dei contributi sanitari, già registrati tra le spese per il personale.

Incrementi si registrano nei pagamenti per acquisti di beni e servizi (+8,4%) mentre la flessione delle spese per interessi passivi (-9,6%) è ricollegabile alle disposizioni, che consentono agli enti locali la rinegoziazione dei mutui a tassi più favorevoli.

L'espansione degli investimenti (+3.322 mld di complessivi per investimenti diretti ed indiretti) ha dato luogo a conseguenti incrementi di pagamenti in conto capitale (complessivamente +14,4%).

La flessione del saldo delle partite finanziarie, nonostante i minori pagamenti dovuti alla restrizione nella concessione di crediti a favore delle Aziende di pubblici servizi e a minori erogazioni in conto capitale a favore della Cassa Depositi e Prestiti, è ricollegabile in parte a minori riscossioni di crediti per 1.961 mld di.

7. Dati di competenza (entrate tributarie).

Dalle allegate tabelle trasmesse dalla Direzione Centrale per la fiscalità locale del Ministero delle finanze si rileva l'andamento per il triennio 1996/98 di alcuni tributi spettanti a Comuni e Province (dati di competenza per I.C.I., tassa smaltimento rifiuti, addizionale comunale energia elettrica, tributo provinciale iscrizione veicoli al P.R.A., addizionale provinciale imposta erariale di trascrizione).

Occorre, al riguardo, osservare che l'imposta provinciale per l'iscrizione veicoli al P.R.A. è stata soppressa dall' 1/1/1996 e che l'addizionale provinciale all'imposta erariale di trascrizione è stata introdotta dall' 1/1/1996.

Per quanto concerne il gettito dell'ICI il dato provvisorio di competenza comunicato dal Ministero delle Finanze (aggiornato al 22 febbraio 1999) è di 11.967.536 mld.

Si segnala, peraltro, che i dati di cassa rilevati dal Ministero del tesoro prevedono per l'ICI (esercizio 1998) incassi stimati in 16.750 mld (+2,9% rispetto al 1997; v. Relazione generale sulla situazione economica del Paese - 1998).

Per quanto riguarda il gettito complessivo dei tributi considerati, pur tenendo conto che per il 1998 i dati comunicati dal Ministero delle finanze non sono definitivi, basandosi anche sull'andamento del gettito già consolidato per l'anno 1997, si evidenzia un incremento superiore al tasso di inflazione programmato; particolarmente significativo è, al riguardo, il segnalato incremento dell'I.C.I.

8. La tesoreria unica.

Con l'art. 49 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998) sono state introdotte nuove norme riguardo all'erogazione dei trasferimenti erariali in relazione ai vincoli derivanti dalle disposizioni sulla tesoreria unica.

Le norme di cui trattasi confermano la disciplina precedente per le province e i comuni con popolazione inferiore, rispettivamente, a 400.000 e 60.000 abitanti nonché delle comunità montane, stabilita dall'art. 9 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n.30.

Le Sezioni di Tesoreria erogano i fondi stanziati sul bilancio del Ministero dell'interno per tali enti previo accertamento che le disponibilità sui conti di Tesoreria siano ridotte almeno al 20% rispetto alle disponibilità sussistenti all' 1/1/1998.

Le comunità montane con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sono esclusi dal sistema della Tesoreria unica fino alla scadenza del contratto con tesoriere non abilitato.

Per le province e i comuni con popolazione superiore, rispettivamente, a 400.000 e 60.000 abitanti sono state abrogate le scadenze nell'attribuzione dei trasferimenti previste dall'art. 9 del citato decreto-legge n. 669 del 1996.

Con il decreto del Ministro del tesoro del 16 gennaio 1998, poi, è stata rideterminata la quantificazione complessiva dei fondi sui quali determinare il limite di giacenza; quest'ultimo è stato poi definito con l'applicazione, per i singoli enti di due parametri, del 14 e del 18%. Nel caso di insufficienza delle somme disponibili per i pagamenti è previsto, in casi particolari e previa autorizzazione ministeriale, la possibilità di deroghe ai cennati limiti di erogazione dei trasferimenti a favore degli enti, che ne facciano motivata richiesta,

Con decorrenza dal 1° luglio 1998 le norme sulla Tesoreria unica, di cui agli artt. 7 e 8 del d. lgs. 7 agosto 1997, n. 279, sono state applicate anche nei confronti dei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti¹¹.

L'analisi delle contabilità speciali di Tesoreria relative a Comuni e province evidenzia minori erogazioni per trasferimenti correnti a loro favore nel 1998, rispetto all'esercizio precedente, per 8.705 mld.

Le disponibilità di Tesoreria degli stessi enti presso la Tesoreria Unica hanno registrato al 31/12/1998 un ammontare di 14.069 mld, con una diminuzione di 5.791 mld rispetto al 1° gennaio dello stesso anno (la consistenza a tale data era di 19.860 mld). Le erogazioni di Tesoreria per trasferimenti correnti a favore di Comuni e province sono passate da 19.810 mld nel 1997 a 11.105 mld nel 1998.

I risultati del bilancio di Cassa evidenziano un incremento complessivo dei trasferimenti dello Stato a favore di comuni e province del 9,62% nel 1998 rispetto all'esercizio precedente (da 23.797 mld a 26.087 mld).

L'andamento tendenziale in notevole flessione delle disponibilità di tesoreria, che al 31/12/1996 ammontavano a 33.244 mld (-57,6% per la consistenza al 31/12/1998; -42% rispetto al 31/12/1997), conferma la spinta ad incrementare l'utilizzo delle giacenze, con conseguente diminuzione dell'ammontare del saldo finale.

Si deve fare anche cenno del problema delle deroghe accordate all'osservanza dei limiti di prelievo dalle disponibilità di Tesoreria per i trasferimenti stanziati nel bilancio del Ministero dell'Interno.

In presenza di disponibilità di cassa superiori al limite di giacenza previsto dalle norme, possono essere autorizzate erogazioni da parte del Ministero dell'interno se le predette disponibilità sono insufficienti per far fronte a spese inderogabili ed urgenti; il Ministro del tesoro, inoltre, può accordare deroghe per prelievi oltre il limite di giacenza se le disponibilità si rivelano insufficienti per spese improcrastinabili.

E' di tutta evidenza la rilevanza, che assumono tali facoltà in relazione sia alle effettive esigenze di spesa degli enti locali sia perché il rilevamento della consistenza di tali deroghe assume particolare significatività per il contenimento del fabbisogno finanziario del bilancio dello Stato.

Il Ministero dell'interno ha comunicato i dati che si riferiscono al monitoraggio di 140 enti, che hanno chiesto deroghe per i prelievi sottoposti a vincoli di Tesoreria.

Si tratta di dati di cassa (concernenti la competenza e i residui) relativi ai capitoli del Ministero stesso n. 1601, 1602, 1603 e 7232; essi evidenziano pagamenti complessivi in deroga per comuni e province per 4.998,753 mld.

Il dato è particolarmente rilevante, anche in relazione all'ammontare delle autorizzazioni di cassa, ed è indicativo di un necessario temperamento della rigidità dei vincoli stabiliti con i limiti di giacenza di Tesoreria.

¹¹ Tale innovazione ha contribuito ad incrementare le disponibilità bancarie complessive degli enti, che hanno registrato un aumento di 350 mld nell'esercizio 1998.

Un monitoraggio di cassa effettuato dal Ministero del tesoro (Dipartimento del Tesoro) per gli enti locali, al fine di evidenziare prelievi superiori al 5% rispetto all'anno precedente, ha evidenziato per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti un indice medio del 133,2% (rapporto 1998/1997), del 108,85% per le province, del 110,9% per le comunità montane; per gli altri comuni il rapporto è, invece, più contenuto (101,34%); nel complesso l'indice di incremento dei prelievi degli enti considerati è stato del 7,1% (13.636 mld rispetto a 10.237 mld).

9. Gli investimenti, l'indebitamento ed i mutui.

9.1 Nuova normativa.

Si segnalano, per quanto riguarda la concessione dei mutui a favore degli enti locali le disposizioni approvate con i provvedimenti collegati alla legge finanziaria per il 1998 e 1999.

Con il primo provvedimento è stata concessa la rinegoziazione dei mutui a favore degli enti locali (v. art. 49, comma 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449) per gli anni dal 1998 al 2005 per i mutui sussistenti alla data del 31/12/1996, con la possibilità di contrarre nuovi prestiti per un importo non superiore al 25% del debito residuo alla fine dell'anno precedente.

Con il secondo provvedimento (v. art. 28, comma 3, della legge 23 dicembre 1998, n. 448) si concede agli enti locali la possibilità, nel quadro delle disposizioni intese alla riduzione del rapporto debito/PIL, ai fini della realizzazione degli obiettivi del piano di stabilità interno, di ottenere il rimborso anticipato dei prestiti contratti con la Cassa DD.PP., senza oneri aggiuntivi; sussiste, peraltro, per gli enti che si avvalgono di tale facoltà l'obbligo di presentare un piano finanziario di rientro del debito nell'arco di un quinquennio, con il risultato finale della complessiva riduzione del rapporto debito/PIL pari al 10% rispetto all'anno iniziale (v. al riguardo Circolare del Ministero del Tesoro n. 1 del 26 marzo 1999).

Per quanto riguarda la disciplina dei mutui concessi dalla Cassa DD. e PP a favore degli enti locali si segnalano le nuove norme dettate con il D.M. del Ministro del tesoro in data 7 gennaio 1998, successivamente modificato con il D.M. Tesoro del 16 febbraio 1999.

Con tali disposizioni si provvede, fra l'altro, ad estendere la possibilità di finanziamento per investimenti caratterizzati dalla presenza di un pubblico interesse, nonché la possibilità di erogare a favore dell'ente mutuatario il residuo capitale del mutuo, purché non superiore al 5% dell'importo del finanziamento. La procedura di semplificazione nell'erogazione dei mutui non richiede ora la presentazione di particolari documenti giustificativi, ma solo un'attestazione del responsabile del procedimento di effettuazione della spesa; si segnala, peraltro, come conseguenza il venir meno dell'attività di controllo della Cassa, che si basava anche sulla richiesta dell'approvazione del progetto esecutivo dei lavori per le opere finanziate.

Per quanto riguarda il tasso di interesse sui mutui concessi dalla Cassa si segnala la riduzione al 4% per i mutui a tasso fisso con durata decennale e l'introduzione dei mutui ad estinzione anticipata e dei mutui a tasso variabile, operate con il D.M. Tesoro del 16 febbraio 1999.

Con decreto del Ministro del tesoro del 10 maggio 1999 sono stati determinati i criteri di regolazione dei tassi per i mutui concessi agli enti locali per il finanziamento dei sistemi ferroviari passanti (d.l. 2 marzo 1989, n. 66 convertito dalla legge 24 aprile 1989, n. 144).

9.2 Mutui dell'esercizio 1997.

I dati concernenti gli investimenti operati dagli enti locali (fonte: R.G.S., febbraio 1999) registrano per l'esercizio 1997 un incremento del 17,1% quanto ai pagamenti per la costituzione di capitali fissi (passati da 18.800 mld nel 1996 a 22.020 mld nell'esercizio successivo) mentre la quota delle spese per investimenti, rispetto al totale delle pubbliche amministrazioni, registra anch'essa un apprezzabile incremento (passa dal 49,8% del 1996 al 53,8% nell'anno successivo).

Si è verificata, pertanto, un'inversione di tendenza rispetto all'andamento registrato nel 1996 nei confronti dell'esercizio precedente, confermata dai dati del 1998 (v. infra).

Le concessioni di credito per il finanziamento degli investimenti, infatti, comprensivi di tutti i mutui assentiti a tal fine, registrano per l'esercizio 1997 l'importo di 8.954 mld (+12,7% rispetto all'esercizio precedente) mentre per l'esercizio 1996 si registrava un importo di 7.945 mld (-1,1% rispetto all'esercizio 1995).

Gli incrementi riguardano sia i mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti (+694 mld) che i crediti accordati da altri istituti di credito (+314 mld).

Notevole è stato anche l'incremento delle concessioni di istituti privati (+371 mld nel 1997 rispetto all'anno precedente, pari al 33,3%).

La quota pertinente alle concessioni operate dalla Cassa DD.PP. è sempre rilevante (79,2% nel 1997), anche se in lieve regresso rispetto all'esercizio precedente (80,5%).

Nel 1998 la Cassa DD.PP. ha concesso finanziamenti agli enti locali per 8.902,4 mld (+5% rispetto al 1997), di cui 7.400,8 per investimenti (-4% rispetto all'anno precedente), mentre le erogazioni hanno registrato un importo di 7.813,2 mld (+18% rispetto al 1997). L'86,8% dei finanziamenti della Cassa agli enti locali è rappresentato da mutui ordinari.

L'analisi dei mutui concessi dalla Cassa secondo lo scopo di destinazione evidenzia una prevalenza dei settori viabilità e trasporti, edilizia sociale, edilizia pubblica, opere igienico-sanitarie (Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese - 1998).

Un ulteriore fonte di finanziamento per gli investimenti, di recente acquisizione per gli enti locali, è costituita dalla possibilità di emettere prestiti, obbligazioni e buoni ordinari; l'ammontare dei prestiti ha raggiunto nel corso del 1997 l'importo di 400 mld e si evidenzia un ulteriore incremento per l'esercizio 1998, con un importo complessivo (per province e comuni) di 1.150 mld.

Nell'anno 1998 i pagamenti per investimenti di Comuni e Province hanno registrato un importo di 25.918 mld (+11,4% rispetto al 1997).

9.3 Ammontare complessivo del debito.

Il debito complessivo residuo degli enti locali (Province, Comuni e Comunità montane) al 1° gennaio 1998 ha raggiunto la consistenza di 66.721 mld, segnando un incremento del 10,5% rispetto alla rilevazione del 1/1/1997 (importo 60.394 mld). I debiti per anticipazioni di Tesoreria, compresi nell'importo complessivo, registrano l'ammontare residuale di 17 mld.

La Cassa DD. e PP. contribuisce al totale con una quota del 70%. Sfavorevole si presenta anche l'andamento nel 1997 dei dati relativi ai pagamenti delle quote capitali di ammortamento, destinate alla riduzione dell'esposizione debitoria, che registra in tale anno una flessione del 8,2% (si passa da 11.056 mld nel 1996 a 10.148 nel 1997); per quanto riguarda il rapporto tra quota capitale ed interessi, si registra un incremento (dal 42,5 al 43,5%) della prima ed una diminuzione della seconda (dal 57,5 al 56,4%).

La destinazione del credito concesso riguarda in grande prevalenza (92,21%) l'esecuzione di opere pubbliche.

9.4 Indagini particolari sui mutui non utilizzati.

Si riassumono qui le conclusioni di un'indagine condotta dalla Sezione enti locali di questa Corte dei conti (v. Deliberazione n. 7 del 1998) sulla utilizzazione dei mutui per investimenti concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti.

L'indagine ha preso in considerazione un campione di 203 amministrazioni locali per un complesso di opere pari a n. 406 unità, per il periodo dal 1985 al 1995, con aggiornamento della situazione per l'anno 1998 al 15/11/1998.

Sono emersi dagli accertamenti istruttori esperiti gravi fenomeni di totale o parziale mancata utilizzazione dei mutui da parte degli enti locali considerati (per n. 30 province e per n. 200 comuni le erogazioni su concessione di mutui per singole opere sono risultate inferiori al

20%; per n. 33 province e n. 217 comuni le erogazioni sono risultate pari a zero). oltre a fenomeni negativi di inefficienza, mancato conseguimento dei risultati, notevole lievitazione dei costi, inosservanza delle regole di programmazione e progettazione, onerosi affidamenti di irregolari incarichi esterni, carenza di rispetto delle regole tecniche di gestione e di contabilità, assenza di accertamento dei residui passivi maturati.

Le conseguenze più gravi sono costituite dalla mancata esecuzione delle opere progettate, anche a distanza di parecchi anni dall'elaborazione iniziale, nella quasi totalità dei casi esaminati; ciò ha comportato una sottrazione di utili risorse da impiegare per le esigenze delle collettività locali, con pesanti riflessi per la politica degli investimenti rispetto ai piani programmati.

Come ulteriore conseguenza può ipotizzarsi la utilizzazione delle risorse erogate per finanziamenti non rientranti nelle relative allocazioni contabili di bilancio, come possono indurre a ritenere la scarsa operatività dei provvedimenti di revoca dei finanziamenti inutilizzati e la mancanza di un monitoraggio sulla corrispondenza tra fasi di esecuzione delle opere e scadenze di ammortamento dei mutui.

Per un approfondimento più dettagliato dei risultati dell'indagine si rinvia alla lettura della deliberazione citata.

9.5 I debiti fuori bilancio.

Particolare rilevanza assume l'esame della situazione dei debiti fuori bilancio e degli oneri latenti per la finanza degli enti locali.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio appare tuttora meritevole di attenzione.

Un'indagine della Sezione enti locali relativa alle regioni Puglia e Basilicata (v. Relazione al Parlamento per l'esercizio 1996) ha evidenziato una consistenza per la regione Puglia di 140,7 mld nel 1994 per i debiti fuori bilancio riconosciuti e di 492,2 mld per quelli non riconosciuti, per la Basilicata la consistenza è rispettivamente di 115,7 mld di 102,3 mld. Se nell'arco temporale 1989/94 per le regioni considerate l'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti ha subito una costante riduzione, in senso opposto è stato l'andamento di quelli non riconosciuti; occorre, inoltre, considerare che la riduzione dei debiti è spesso conseguenza della dichiarazione di dissesto di taluni enti, la cui situazione finanziaria deve essere risanata con altri mezzi. Gli oneri latenti, a loro volta, incidono in maniera rilevante sulla situazione di bilancio degli enti (soprattutto quelli connessi alle maggiori indennità di espropriazione dei suoli), ed il loro ammontare è stato stimato per le tre regioni sottoposte ad indagine (Campania, Puglia e Basilicata) in 1.206 mld.

10. I servizi pubblici locali.

10.1 Problemi di carattere generale.

La materia dei servizi pubblici locali ha assunto, nel quadro delle misure normative già adottate ed in preparazione dell'attuazione del decentramento delle funzioni, una rilevanza particolare, dando luogo ad iniziative legislative, che definiscono i principi della disciplina di settore, integrandoli con le regole comunitarie vigenti ed adeguandoli al nuovo sistema di sviluppo delle autonomie locali.

E' prematuro illustrare in questa sede i disegni di legge, che attendono una definitiva sanzione del Parlamento (V. d.d.l. n. 1388ter Senato - Disposizioni in materia di servizi pubblici locali e di esercizio congiunto di funzioni di comuni e province).

Si rappresentano, tuttavia, alcune esigenze di fondo, che emergono da recenti pronunce dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e che riflettono orientamenti delle autorità comunitarie delle norme del settore.

Com'è noto, le norme comunitarie in materia di imprese e di pubblici servizi sono caratterizzate dalla necessità della garanzia della tutela della concorrenza e del libero mercato, sia per quanto riguarda il divieto di concentrazioni monopolistiche dei vari settori

imprenditoriali sia per l'adozione dei provvedimenti di affidamento e di gestione dei servizi pubblici. Per quanto riguarda il ruolo che al riguardo debbono svolgere gli enti locali e regionali si richiamano i principi generali e le raccomandazioni adottate dal Comitato delle regioni CE nel parere reso alla Commissione trasporti in data 12 marzo 1998 (documento 98/C 180/01); in tale atto si fa riferimento, in particolare, ai principi di sussidiarietà, che comportano la necessità di coinvolgere gli enti locali e regionali in tutte le fasi dello sviluppo di una politica europea dei trasporti, anche per quanto riguarda la pianificazione territoriale; si conferma, inoltre, l'adesione al processo di liberalizzazione che si sta realizzando nel settore dei trasporti europei e che dovrebbe apportare rilevanti benefici economici per l'economia della comunità e altresì vantaggi per un soddisfacente livello dei servizi resi alla collettività¹².

Numerose e rilevanti sono, poi, le recenti pronunce delle autorità comunitarie, che riguardano la materia della gestione dei servizi pubblici locali; tra di esse si segnala la sentenza della Corte di giustizia del 10 novembre 1998 (Causa C-360/96), che richiama i principi sull'affidamento dei servizi pubblici locali e definisce il rilievo del criterio della concorrenza quale elemento per determinare il sistema di affidamento dei servizi pubblici locali; si richiama, inoltre, la comunicazione della Commissione del 24 febbraio 1999 interpretativa della normativa comunitaria in materia di appalti di pubblici servizi locali e di rispetto, nell'affidamento di tali servizi, delle regole comunitarie per la garanzia della concorrenza.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha, poi, di recente adottato varie segnalazioni e pareri concernenti i servizi pubblici locali.

Con segnalazione del novembre 1997 l'Autorità ha espresso alcune riserve sul d.d.l. n. 1388ter, già segnalato, per quanto riguarda l'affidamento diretto della gestione di pubblici servizi, che dovrebbe essere alternativo rispetto alle procedure aperte alla concorrenza, anche sulla base di canoni di giudizio ispirati al criterio dell'economicità della gestione; ha poi escluso la possibilità di ricorso all'affidamento diretto per le società miste, nelle quali l'ente locale non detenga una partecipazione rilevante di controllo.

Con parere del 27 febbraio 1998 l'Autorità ha espresso poi l'avviso che le disposizioni del d. lgs. 19 novembre 1997, n. 422 sul trasporto pubblico locale richiedono opportune correzioni sia per quanto riguarda una gestione economicamente sana delle aziende locali, contrastata da sovvenzioni pubbliche erogate con insufficienti incentivi per una maggiore efficienza, sia per la necessità del ricorso a meccanismi di gara più aperti alle regole della concorrenza, limitando la possibilità di ricorrere all'affidamento in concessione.

Le medesime raccomandazioni l'Autorità aveva espresso nel parere del 12 novembre 1997 reso sul d.d.l. n. 1388 - Senato in materia di autonomia ed ordinamento degli enti locali.

Per la considerazione degli effetti di distorsione dei principi della concorrenza, a seguito di inopportune prescrizioni inserite nei bandi di gara, si rinvia inoltre, alla lettura della segnalazione dell'Autorità adottata in data 26 marzo 1998, per quanto riguarda gli appalti di servizi di raccolta e trasporto di rifiuti solidi urbani.

Per quanto concerne la più recente normativa del nostro ordinamento, che disciplina il settore dei servizi pubblici, si segnala la disposizione dell'art. 43, comma 4, del provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998, che demanda ai regolamenti locali l'individuazione di prestazioni non rientranti tra i servizi pubblici essenziali, per le quali è possibile richiedere contributi a carico degli utenti; si richiama, poi, la legge 30 luglio 1998, n. 281, che disciplina i diritti attribuiti agli utenti di servizi pubblici, sia per quanto riguarda l'erogazione dei servizi secondo standard di qualità e di efficienza sia per le condizioni di sicurezza dell'esercizio dei servizi stessi; la delibera del CIPE del 5 agosto 1998, poi, in esecuzione della direttiva per le

¹² Si segnalano, inoltre, la direttiva 98/4/CE del 16.2.1998, che modifica la direttiva 93/38/CE, anche per ciò che riguarda gli enti che forniscono servizi di trasporto e i c.d. settori esclusi e la direttiva 97/52/CE del 13.10.1997, che modifica le precedenti direttive per gli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi.

linee guida per la regolazione dei pubblici servizi, disciplina le funzioni ed i compiti del NARS (Nucleo di consulenza per la regolazione dei servizi di pubblica utilità).

I ritardi nell'attuazione della riforma dei servizi pubblici locali si riflettono negativamente, in particolare, nel settore dei trasporti pubblici locali (per l'ordinamento delle funzioni decentrate si rinvia alla parte della relazione che riferisce sul Ministero dei trasporti); in tale settore si verificano perdite di produttività e di ricavi da traffico ed incrementi dei disavanzi (dati di stima quantificano in 1.500 mld il passivo dell'anno 1998); ancora esigue sono le S.p.A. costituite per la gestione di servizi pubblici locali (11% nel 1997, mentre il 47% è gestito nella forma di azienda speciale; dati CISPEL 1997).

Da segnalare è l'istituzione presso il Comune di Roma di una Autorità per i servizi pubblici locali, che, autonoma ed indipendente nei confronti degli amministratori comunali e dei gestori dei servizi, ha come scopo di garantire condizioni di efficienza e trasparenza della gestione, insieme con un livello adeguato dei servizi per la collettività.

Si fa cenno, ancora, di un recente documento presentato dal CNEL (Commissione per la politica dei fattori orizzontali, 13 aprile 1999) sull'analisi dei servizi pubblici come fattore di competitività del Paese, anche in ambito europeo.

In esso partendo dai riferimenti normativi di settore (legge n. 481 del 1995 per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità, recenti leggi di semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa, carte dei servizi) si pongono in evidenza gli sviluppi dei nuovi sistemi aziendalistici di gestione dei servizi pubblici, della domanda di qualità dei servizi, della necessità di un controllo di gestione, che faccia un riferimento a parametri ed indicatori di efficienza ed economicità; si sottolinea la rilevanza assunta dalle garanzie per lo sviluppo della libera concorrenza e del nuovo sistema economico aperto alla realtà europea, che richiede l'adeguamento dei nostri modelli di gestione a nuovi criteri di valutazione dei dati economici di bilancio e degli standard di rendimento.

10.2 Le tariffe.

Nell'ambito dell'andamento dei prezzi "controllati", le tariffe dei servizi pubblici hanno subito variazioni contrastanti. Ad una flessione per il gas di erogazione (-1,5% nella media) ha fatto riscontro un incremento nei trasporti marittimi (+4%), nei trasporti urbani (+1,1%) ed extra urbani (+0,9%), per l'acqua potabile (+2,9%); contenuto è stato l'incremento per i trasporti ferroviari (+0,5%).

Nel complesso i prezzi controllati hanno registrato incrementi inferiori rispetto a quelli dei prezzi "liberi", incidendo in misura minore sull'indice dei prezzi medi al consumo.

Le tariffe sottoposte a controllo hanno registrato nel complesso un incremento medio del 1% (nel 1997 l'incremento era stato del 2,6%; dati desunti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1998).

Tabella 1

Capitolo 1601: Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali

Anno di riferimento	Stanziamenti in c/competenza	Stanziamenti in c/cassa	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1998	17.159.762.859.000	18.390.612.692.000	comuni = 1.857.837.293.898	11.872.329.095.582
			province = 45.017.225.420	3.214.663.791.330
			com.mont. = 16.270.995.790	153.644.456.980
			totali = 1.919.125.515.108	15.240.637.343.892
1997	17.468.194.233.000	9.131.955.434.000	comuni = 2.507.098.038.403	12.211.712.740.672
			province = 42.708.136.030	2.545.317.542.799
			com.mont. = 15.773.518.125	145.584.256.971
			totali = 2.565.579.692.558	14.902.614.540.442
1996	16.785.440.712.000	17.285.630.000.000	comuni = 13.381.135.670.155	73.961.750.380
			province = 3.176.520.059.415	—
			com.mont. = 153.823.252.050	—
			totali = 16.711.478.961.620	73.961.750.380

Capitolo 1602: Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale

Anno di riferimento	Stanziamenti in c/competenza	Stanziamenti in c/cassa	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1998	2.176.783.000.000	2.999.066.516.000	comuni = 241.852.790.060	1.591.127.492.348
			province = 21.357.907.710	322.036.093.290
			totali = 263.210.697.770	1.913.163.585.638
1997	1.797.483.000.000	647.483.000.000	comuni = 209.968.923.492	1.301.126.704.690
			province = 1.743.725.098	284.532.346.601
			totali = 211.712.648.590	1.585.659.051.291
1996	1.807.900.000.000	1.807.900.000.000	comuni = 1.517.127.024.540	1.183.514.720
			province = 289.500.000.000	—
			totali = 1.806.627.024.540	1.183.514.720

Capitolo 1603: Fondo consolidato per la finanza locale

Anno di riferimento	Stanziamenti in c/competenza	Stanziamenti in c/cassa	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1998	4.101.093.000.000	3.941.196.567.000	comuni = 487.831.112.040	3.097.765.824.076
			province = 52.830.394.440	389.568.242.450
			com.mont. = 6.920.851.560	66.176.575.434
			totali = 547.582.358.040	3.553.510.641.960
1997	4.062.636.000.000	2.057.226.798.000	comuni = 665.821.130.390	2.903.709.244.644
			province = 7.424.290.797	407.019.842.778
			com.mont. = 15.226.608.142	63.434.883.249
			totali = 688.472.029.329	3.374.162.970.671
1996	4.173.921.000.000	4.227.332.000.000	comuni = 3.652.546.294.700	30.184.927.160
			province = 419.035.519.000	—
			com.mont. = 72.154.259.140	—
			totali = 4.143.736.072.840	30.184.927.160

Tabella 2

Capitolo 7232: Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province

Anno di riferimento	Stanziamenti in c/competenza	Stanziamenti in c/cassa	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1998	6.785.971.000.000	8.761.971.000.000	comuni = 819.260.298.190	5.014.135.344.829
			province = 8.669.715.720	736.926.000.731
			totali = 827.920.013.910	5.751.061.345.560
1997	7.263.732.574.000	6.334.149.723.000	comuni = 433.335.388.932	5.891.231.072.818
			province = 6.237.099.250	635.063.665.293
			totali = 439.572.488.182	6.526.294.738.111
1996	8.500.000.000.000	7.970.011.744.000	comuni = 6.040.645.280.370	405.404.933
			province = 931.749.614.650	—
			totali = 7.091.394.904.020	405.404.933

Capitolo 7233: Fondo per lo sviluppo investimenti delle comunità montane

Anno di riferimento	Stanziamenti in c/competenza	Stanziamenti in c/cassa	Somme impegnate	
			Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1998	24.283.930.000	33.621.000.000	com.mont. = 1.177.288.700	23.075.817.700
1997	24.283.930.000	38.071.358.000	com.mont. = 1.470.808.220	21.553.029.100
1996	50.000.000.000	44.843.132.000	com.mont. = 22.060.627.100	20.380.000